

# 向立法會福利事務委員會簡介

## 體弱長者住宿照顧服務 的資助安排

社會福利署署長  
林鄭月娥女士

二零零三年五月十二日



## 簡介內容

- 過去十年的成績
- 當前最大的挑戰
- 目前資助服務的問題
- 建議的院舍費用資助計劃
- 跟進的工作

過去十年，政府銳意加強及改善安老服務，以達致「老有所屬」和落實「持續照顧」的概念，成績有目共睹

### (一) 立法規管，確保安老院舍服務質素

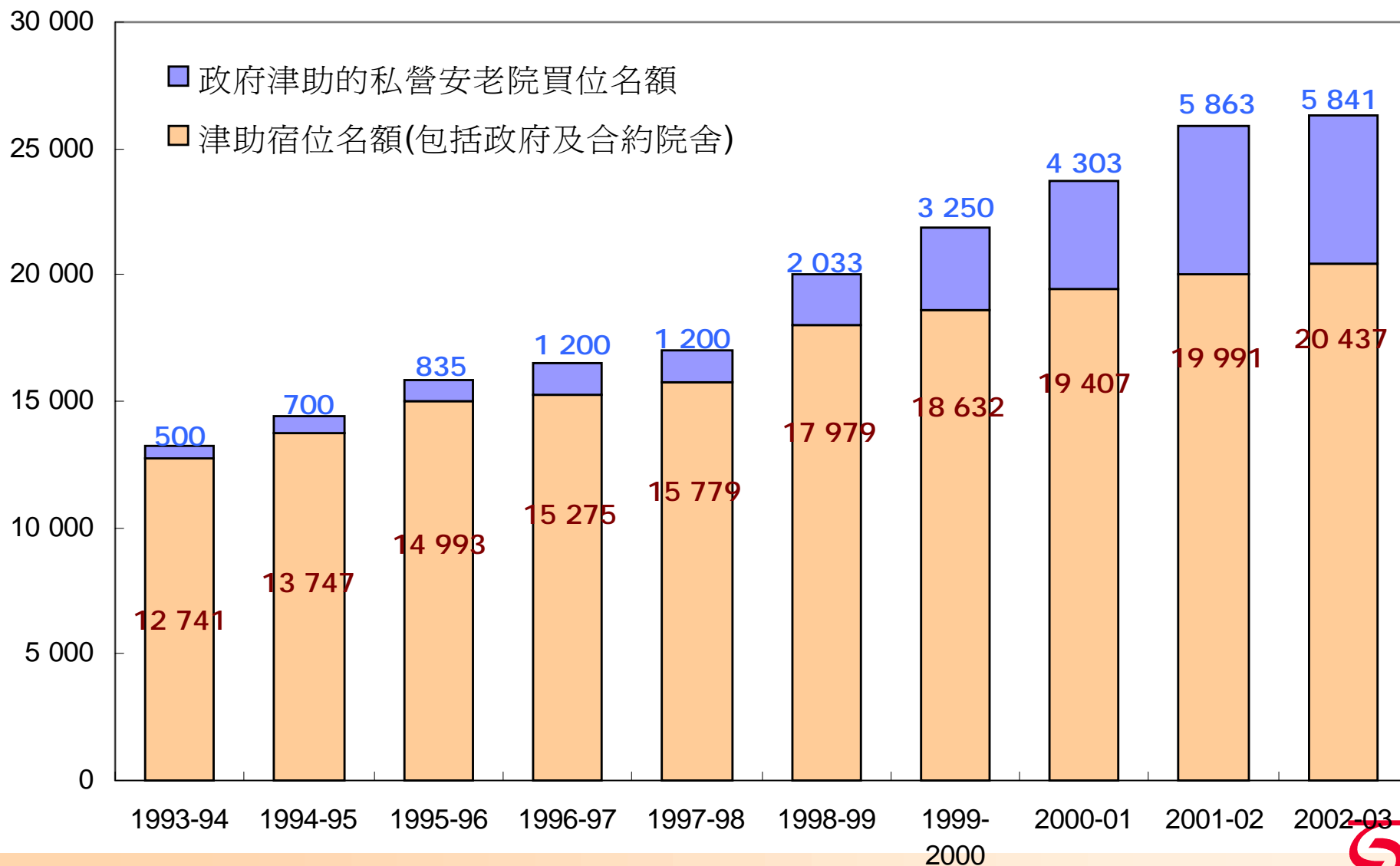
日期	安老院舍服務發牌制度的發展
1992年3月	社會福利諮詢委員會建議為各類安老院舍設立發牌制度，為它們發出牌照或豁免證明書
1994年10月	《安老院條例》獲得通過
1995年4月	條例正式生效
1996年6月	全面實施條例，當時合共發出 <b>70</b> 個牌照和 <b>502</b> 張豁免證明書
2001年3月	全港私營安老院完成發牌
2002年7月	隨著最後一間津助院舍取得牌照，豁免證明書全部註銷

### (二) 提高院舍服務質素的措施

- 為改善安老院舍防火及建築安全的經濟援助
- 資助安老院舍員工接受有關訓練
- 向私營安老院買位，提供經濟誘因以鼓勵私營安老院經營者改善服務水準
- 在資助及政府院舍實施服務表現監察制度
- 試行質素評審制度

## 過往的成績

### (三) 持續增加資助院舍服務名額



### (四) 不斷改善的成本效益

- 向私營院舍買位增加資助宿位的名額
- 改變津助模式，透過整筆撥款確定津助服務成本
- 以固定合約方式外判新院舍服務
- 透過競爭性投標改善效益
- 在資源增值計劃下推行原址增加服務名額
  - 1999-2000至2003-04年度合共增加的名額
    - 護理安老院： 855
    - 護養院： 174

### (四) 不斷改善的成本效益 (續)

類別	每月單位成本
安老院	政府院舍：4,841元 資助院舍：4,129元
護理安老院	8,474元
護養院	12,488元
參與改善買位計劃的私營安老院	6,191元
透過公開競投的合約形式運作院舍(提供護理安老院及護養院照顧水平)	5,663元

資料來源：2003-04管制人員報告



### (五) 確保服務給予最有護理需要的人士

- 利用國際認可的評估工具，檢視長者在照顧方面的實際需要，以配對適合的服務
- 安老服務統一評估機制自**2000年11月**起已分階段實施，包括院舍服務及社區支援服務

### (六) 為有能力負擔院舍費用的長者提供更佳選擇

- 透過合約院舍混合模式，提供優質而價格合理的非資助服務
- 五間已批出的院舍共提供**213**個這類名額
- 費用由照顧中度受損長者居住**6**人房間的每月**4,200**元，到照顧嚴重受損長者居住單人房間的每月**13,500**元不等。例如位於何文田的合約院舍，**3**人房間的收費，以照顧嚴重受損長者計，為每月**6,500**元

## 過往的成績

### (七) 為供養住院父母/祖父母的納稅人提供援助

自1998-99評稅年度起，為供養年老父母/祖父母於安老院舍接受住宿服務的納稅人而設的免稅額(最高為每年60,000元)

評稅年度	申請上述減免項目的納稅人數目	合共申請的免稅額(億元)	平均每名申請人所得免稅額(元)
1998-99	2 246	1.08	48,367
1999-2000	3 798	1.37	36,022
2000-01	4 383	1.59	36,241
2001-02(截至2003年2月)	4 510	1.62	35,842



### (八) 完善社區和家居照顧服務，提供切合長者需要的服務

- 強化護老者支援
- 為獨居長者建立支援網絡
- 大幅增加長者日間護理中心名額，由**1994**年的**480**個上升至**2003**年的**1 680**個
- 於**1999**年推出合約家居照顧服務
- 於**2001**年推出合約改善家居及社區照顧服務
- 於**2003**年**4**月提升**138**支家務助理隊為綜合家居照顧服務隊
- 於**2003-04**年完成重整長者社區支援服務，建立長者地區中心和長者鄰舍中心的服務網絡

## 目前最大的挑戰

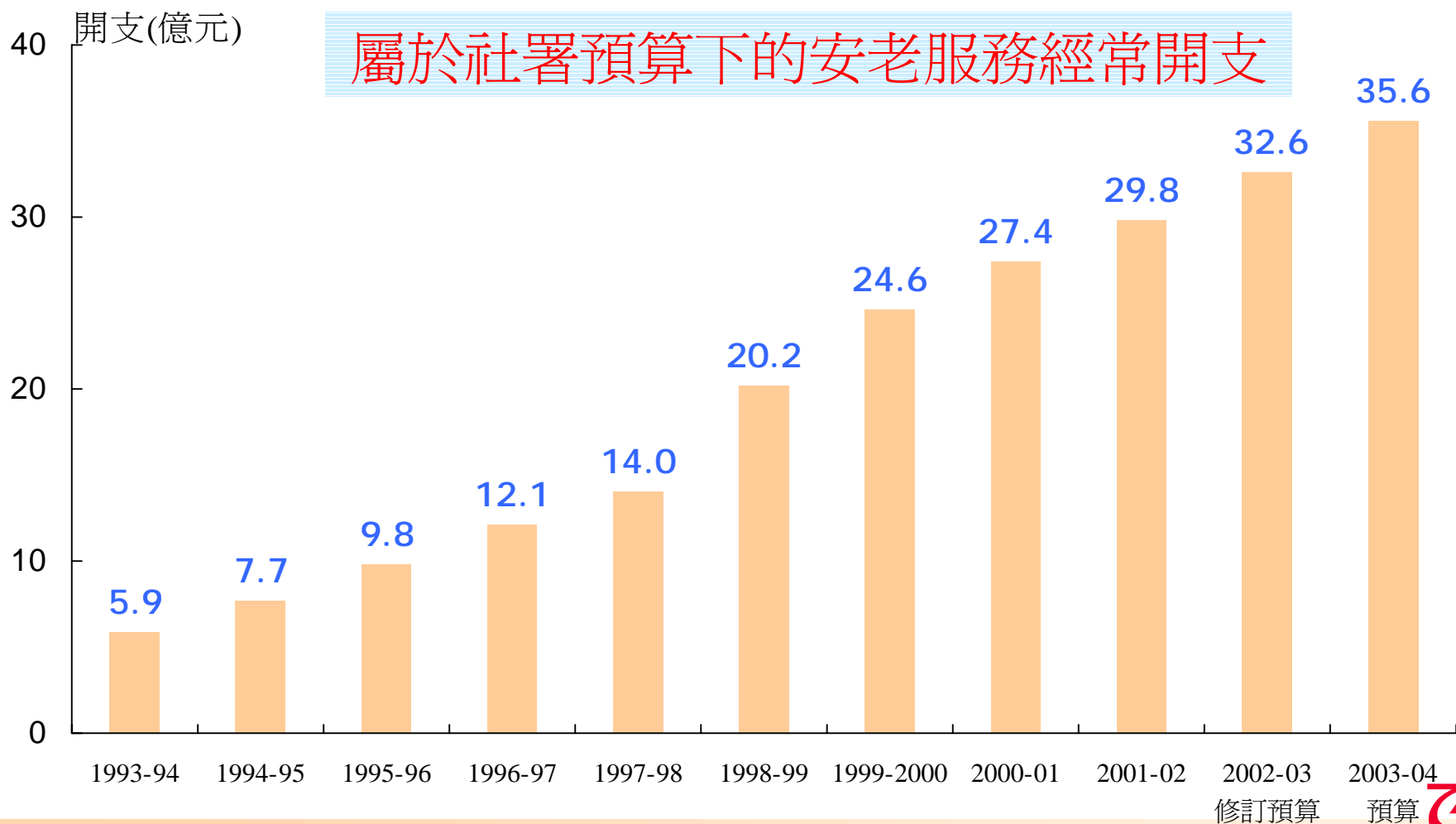
### 現今的院舍服務供應

類別	服務名額 (截至2003年3月底)	入住率
政府津助院舍(包括政府營運和以合約形式運作的院舍)	<b>20 437</b>	<b>97%</b>
非政府機構按自負盈虧方式運作的院舍	<b>2 903</b>	<b>74%*</b>
非津助的私營安老院名額	<b>39 237</b>	<b>65.3%</b>
政府津助的私營安老院買位名額	<b>5 841</b>	<b>96.2%</b>
總數	<b>68 418</b>	-

\* 這類別服務的入住率截至2002年3月計算，其餘截至2003年3月

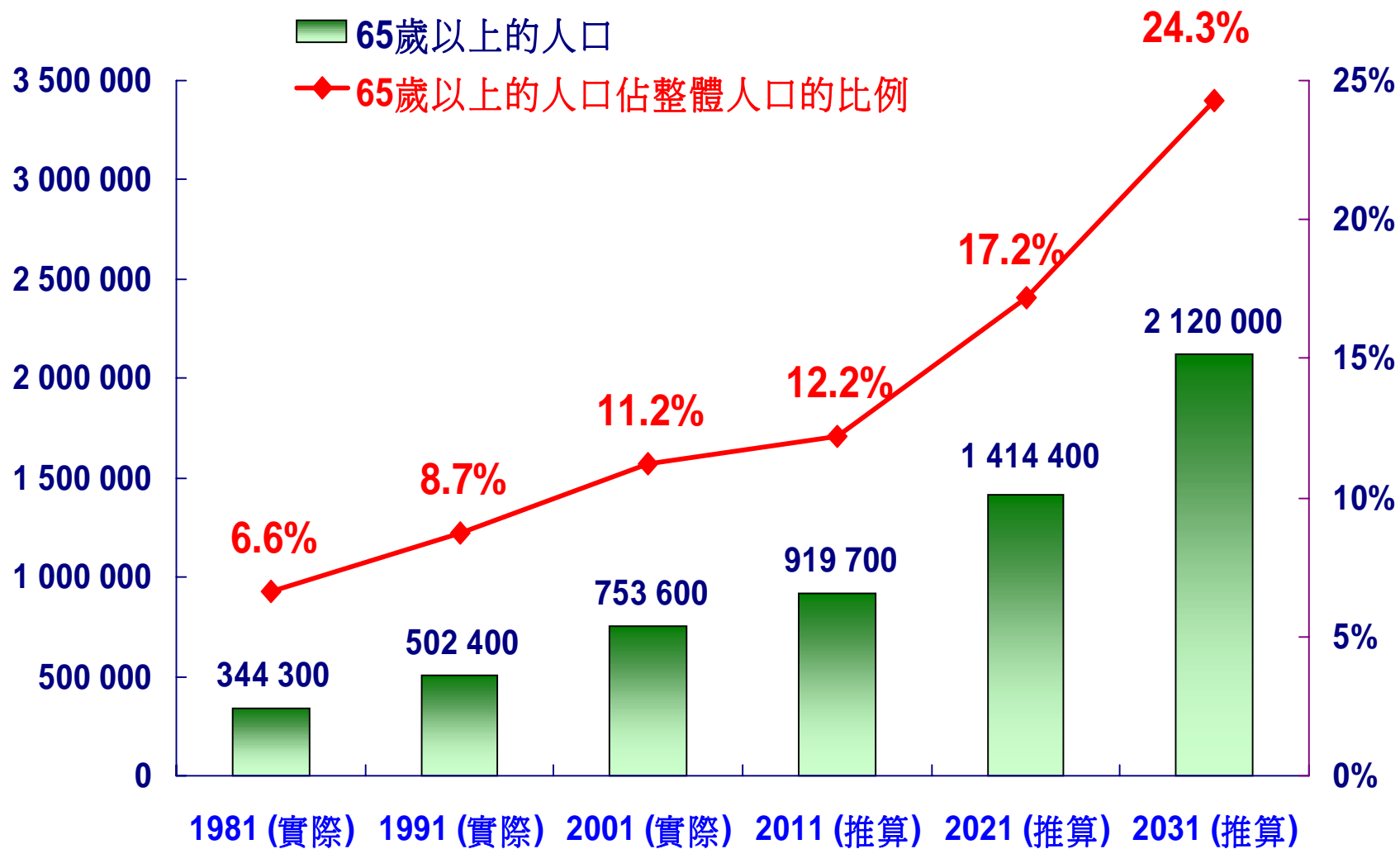
## 目前最大的挑戰

# 持續增加安老服務的資源 (1993-94至2003-04年度)



# 目前最大的挑戰

## 人口老化

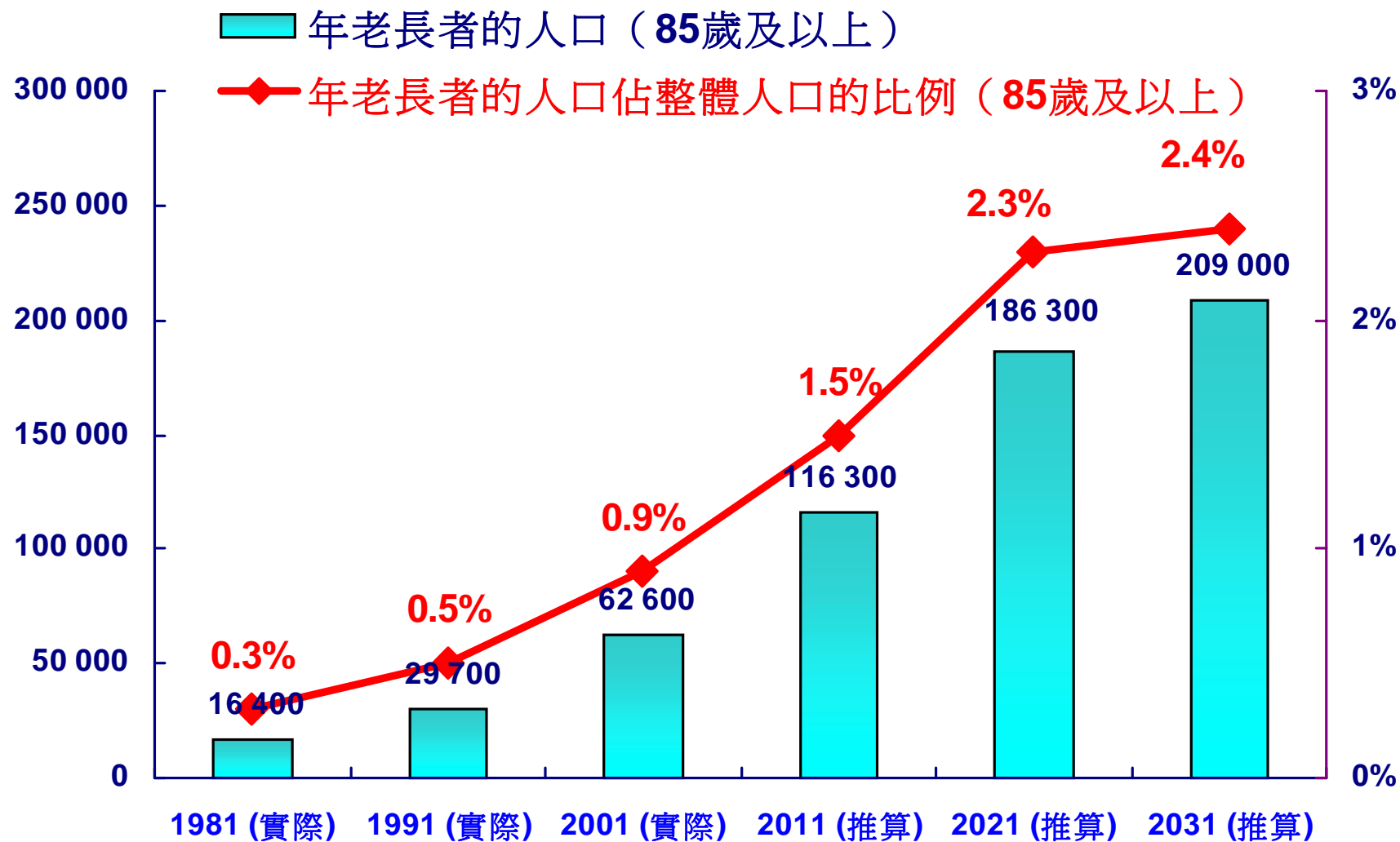


1981 (實際) 1991 (實際) 2001 (實際) 2011 (推算) 2021 (推算) 2031 (推算)

2002-2031.

# 目前最大的挑戰

## 人口老化 (續)

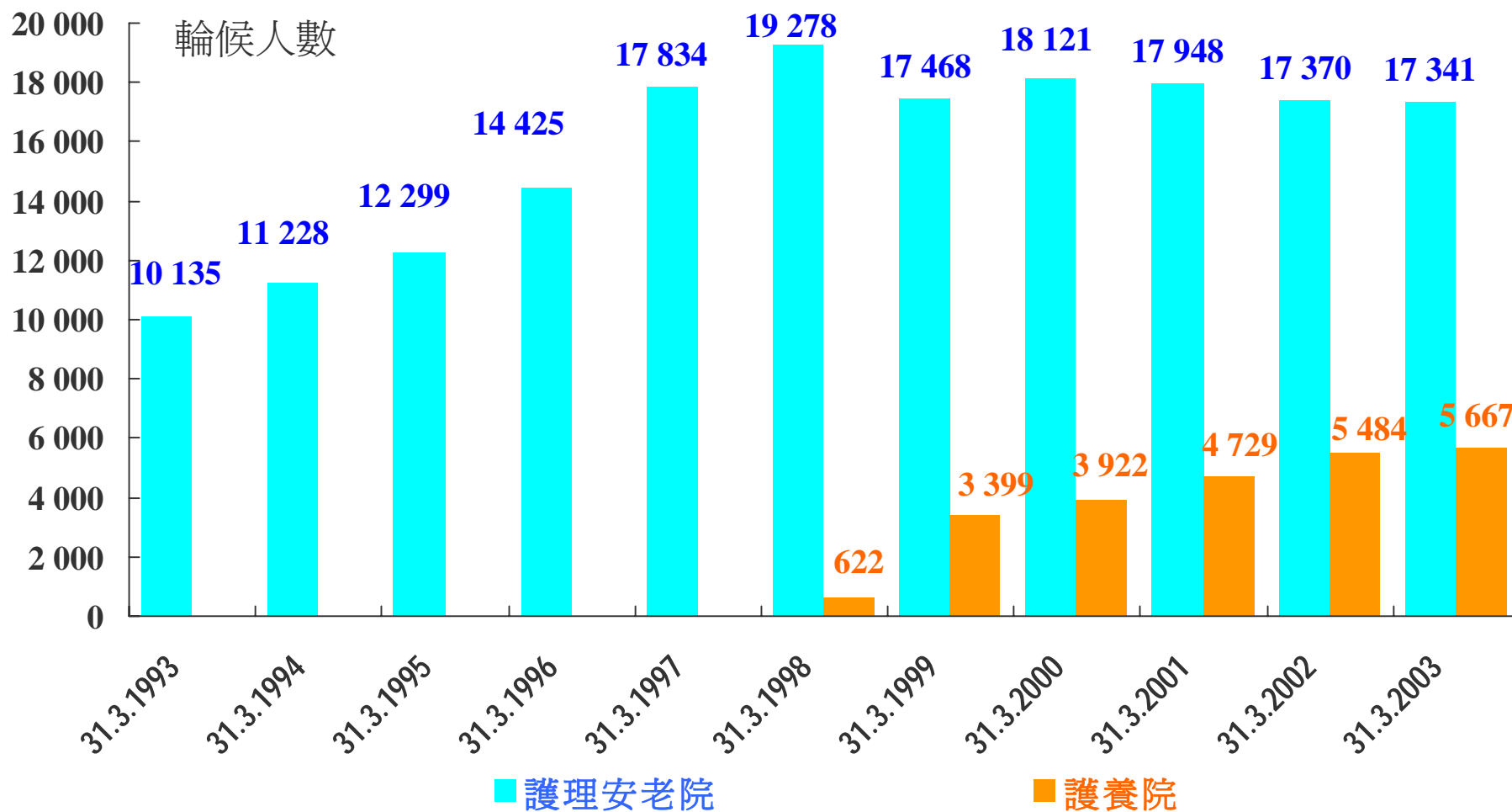


2002-2031.



## 目前最大的挑戰

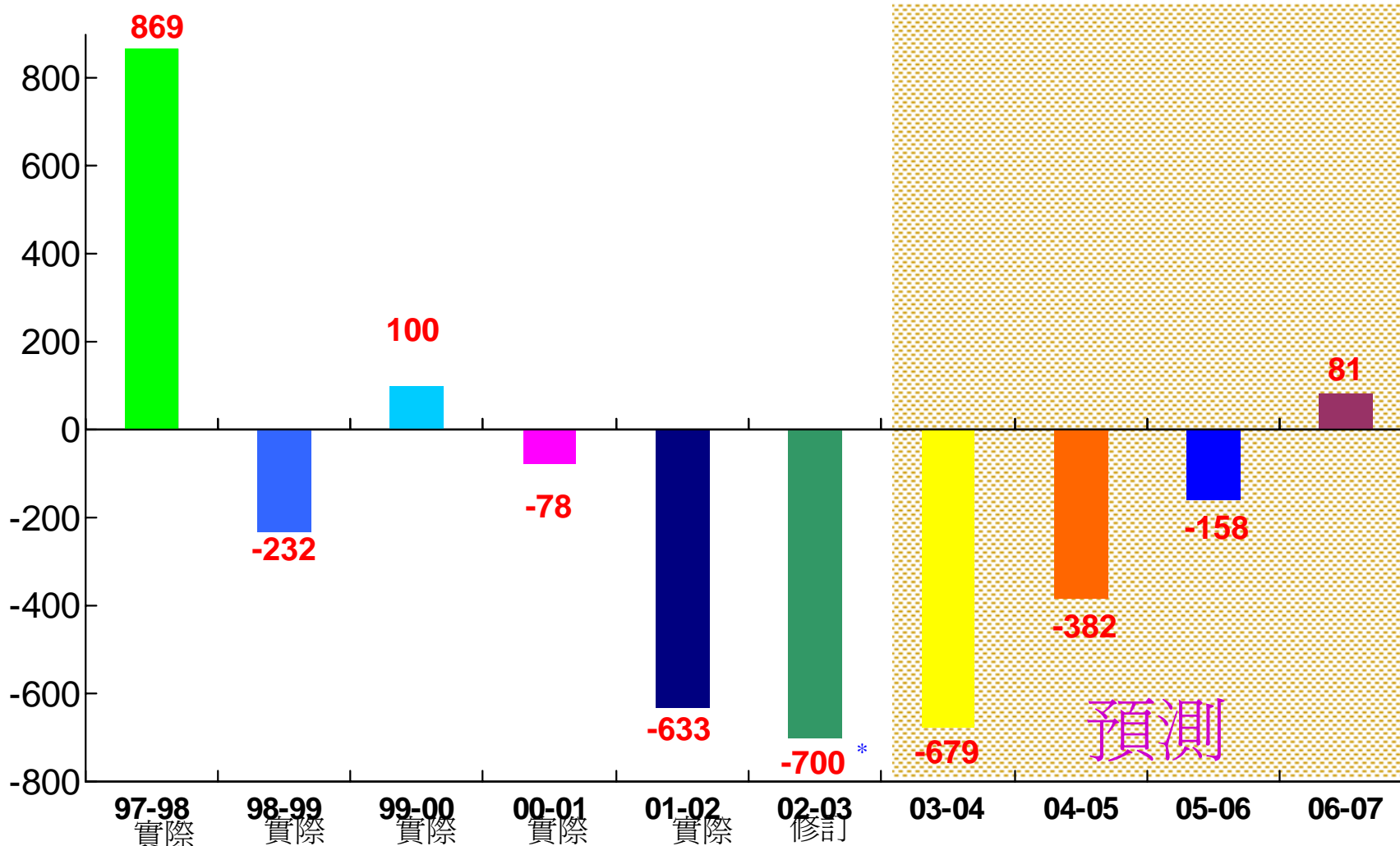
# 安老服務的需求



## 目前最大的挑戰

# 政府財政赤字嚴重

預測持續的綜合赤字 (億元)

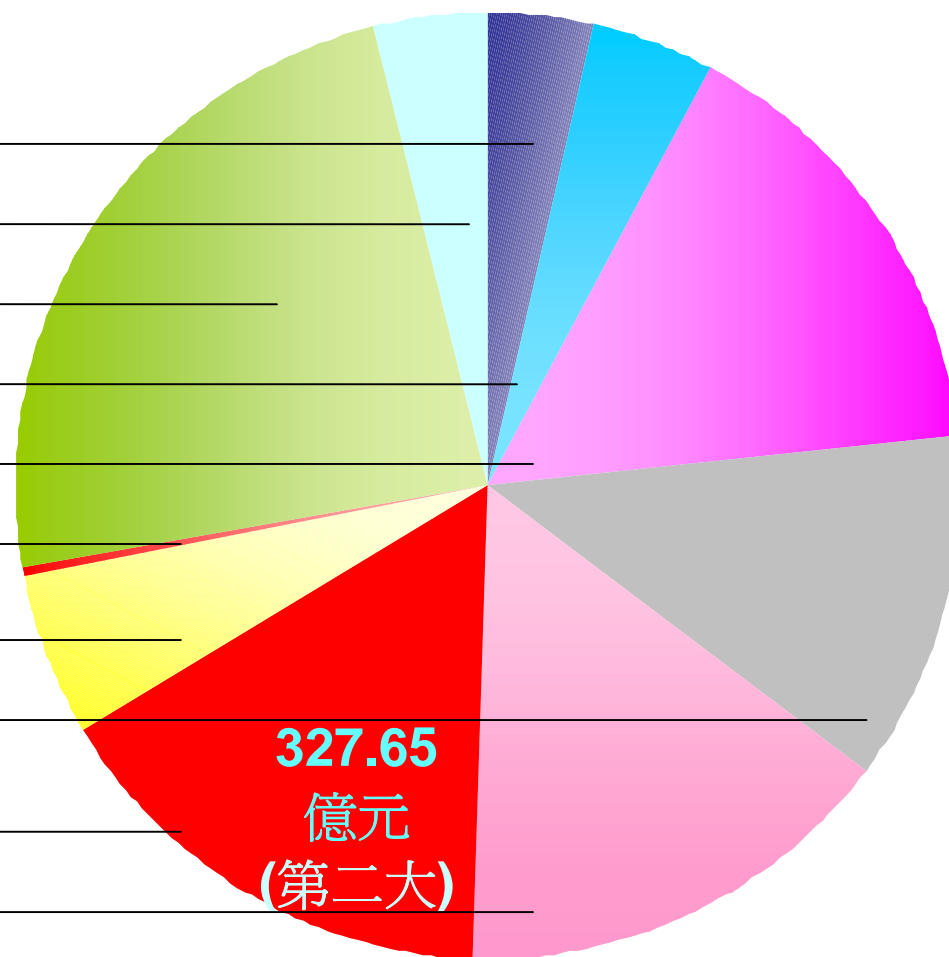


\* 700億元赤字相等於當年整體政府開支的29.2%，或生產總值的5.5%。

## 目前最大的挑戰

# 福利開支佔政府經常開支15.8%

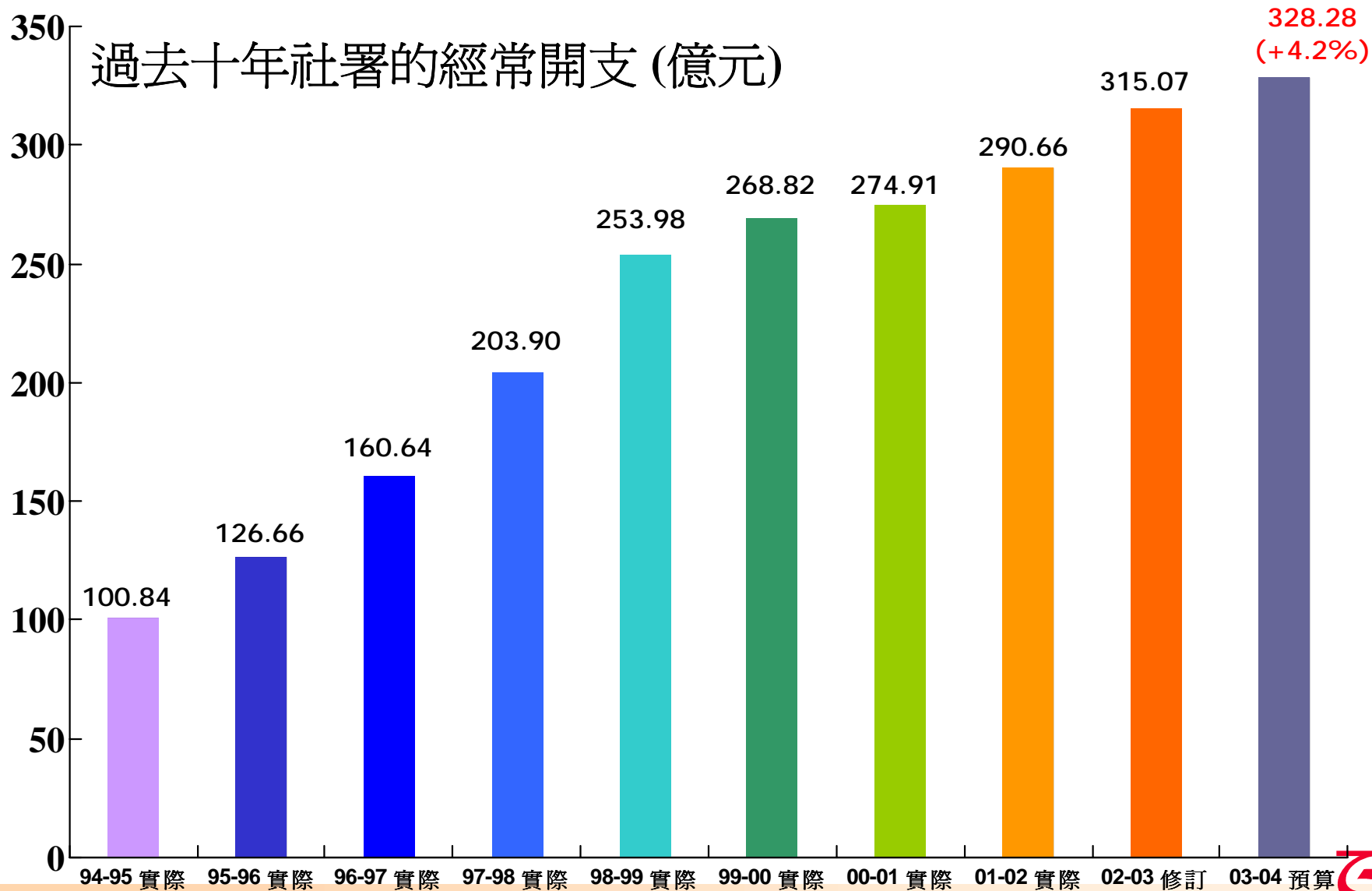
社區及對外事務	3.7%
經濟	4.0%
教育	23.8%
環境及食物	4.2%
衛生	15.4%
房屋	0.3%
基礎建設	5.6%
保安	12.1%
社會福利	15.8%
輔助服務	15.1%



2003-04年度政府的總經常開支: **2,069.8 億元**

## 目前最大的挑戰

# 過往迅速增長福利開支不能持續

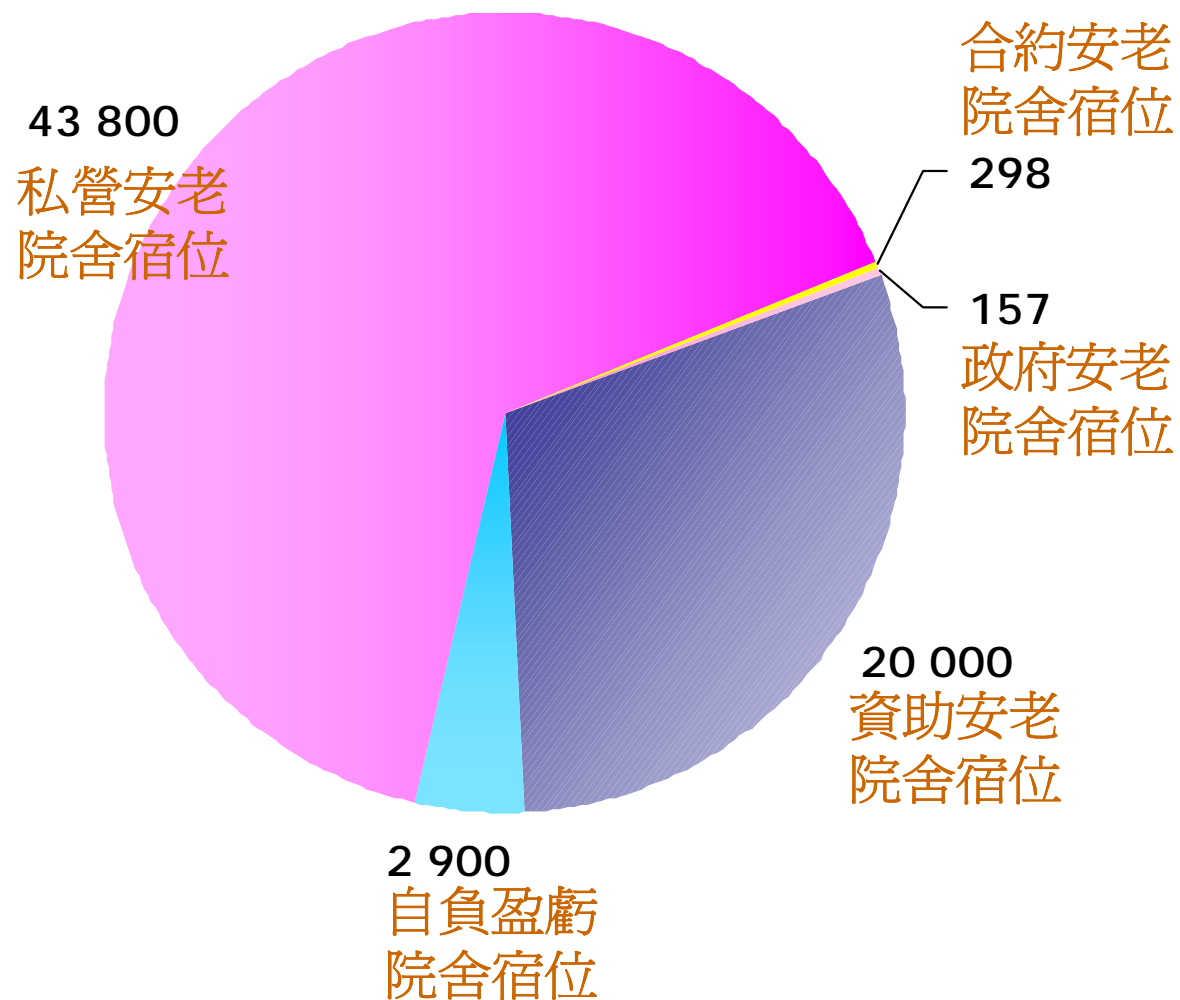


## 目前最大的挑戰

除了財政上的可持續性外，安老服務的提供亦需依從以下的原則

- 「**老有所屬**」：鼓勵長者在社區安享晚年，院舍服務為有高度照顧需要的長而設者
- 「**持續照顧**」：減少長者因身體狀況轉變而須轉換環境，引致焦慮
- 「**公平公道**」：有限的公共資源應投放在最有需要的長者身上
- 「**家庭照顧**」：鼓勵家人共同承擔照顧長者長期護理的責任
- 「**自由選擇**」：尊重長者選擇服務的權利

## 資助院舍和私營院舍的對比



### 資助院舍和私營院舍的對比 (續)

- 受資助院舍設於特建院址，服務受監管，高運作成本，低收費
- 私營安老院舍的收費和質素參差
- 有能力負擔的長者傾向輪候入住受資助院舍
- 即使同樣是受政府資助的服務，津助院舍遠較買位院舍受歡迎，少於**10%**輪候護理安老院的長者選擇入住買位院舍，兩者出現了差異極大的輪候時間

# 提供長者院舍服務並無明確地照顧經濟能力較差的長者

- 審計署署長第**38**號報告書指出，基於人口老化，政府為照顧長者住宿服務的開支會大幅增加，但現行安排下並無資產及入息上限審查，未能優先照顧有需要但沒有經濟能力的長者



# 綜援在照顧需要長期護理服務的長者方面存在的~~不~~合理情況

- 在**2002**年底，**39 843**名綜援長者在資助或私營院舍接受服務
- 在**2001-02**年度用於這些綜援長者的綜援金額為**21.4**億元，包括**7**億元用於資助院舍和**14.4**億元用於私營院舍，與投放於資助安老院舍的津助開支相若

### 綜援在照顧需要長期護理服務的長者方面存在的不合理情況 (續)

- 正享有受高度資助院舍服務的綜援長者，在現行制度下尚有每月過千元的「零用錢」，出現雙重資助

#### 例子：

- 一名健全長者每月得綜援標準金額**2,555**元及租金津貼**329**元(未計算其他實報實銷的特別津貼項目)
- 在扣除**1,605**元資助院舍住院費用(包括**329**元租金和**1,276**元其他服務費)後，該長者尚有「零用錢」**1,279**元(即  $2,555+329-1,605$ ) 以應付個人需要

### 綜援在照顧需要長期護理服務的長者方面存在的<sup>(續)</sup>不合理情況

- 未能入住資助院舍的綜援長者，依賴綜援金使用私營安老院舍服務

#### 例子：

- 一名**100%**殘疾長者每月得綜援標準金額**3,095**元及最高租金津貼**1,505**元(未計算其他實報實銷的特別津貼項目)
- 私營院舍收費按市場調節，但若院友為綜援受助人，一般會以綜援總額為收費基準

# 綜援在照顧需要長期護理服務的長者方面存在的不合理情況 (續)

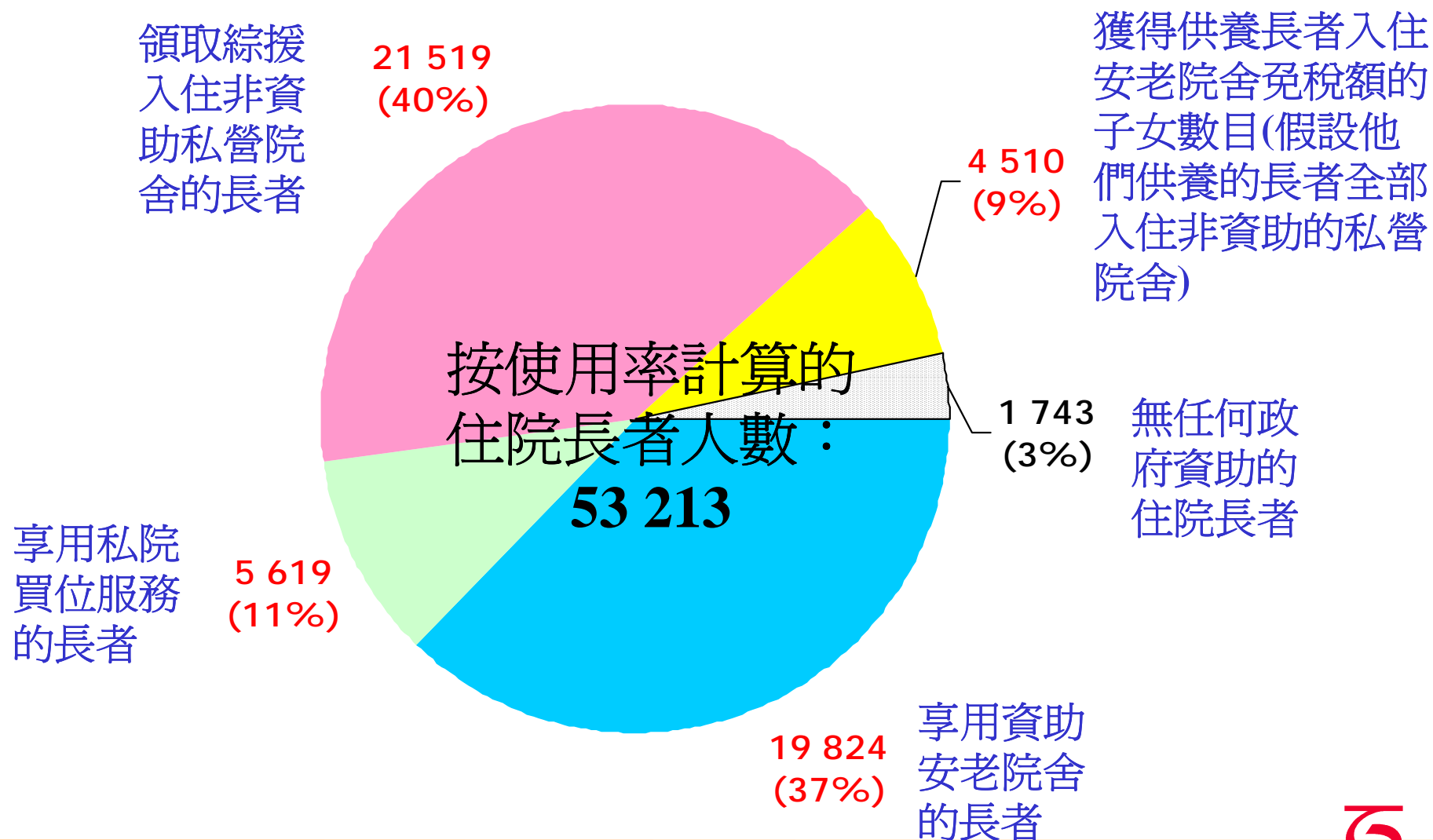
- 其他不尋常的現象
  - 不少長者在入住資助院舍後便成功申請綜援，以政府資源取代家庭承擔
  - 不少院舍利用綜援長者的身份，申請各類的特別津貼

# 編配資助宿位欠缺效率和浪費資源

- 安老院舍服務編配系統目前的運作
  - 申請人按宗教、用餐類別和地區選擇等意願申請輪候服務
  - 系統根據預計有空缺的服務名額，與輪候人士的意願作配對，並按輪候人士的申請日期以先到先得方式分配服務
  - 需要較長時間處理編配
  - 長者為求心理保障，往往過早輪候，到編配時才放棄，過去一年，分別約有**36%**及**37%**長者放棄獲編配的資助護理安老院舍及參與買位計劃的私營院舍宿位

## 目前資助服務的問題

# 目前97%住院長者正接受政府全部或部分資助



# 建議的院舍費用資助計劃



資助院舍開支**17.7億元**



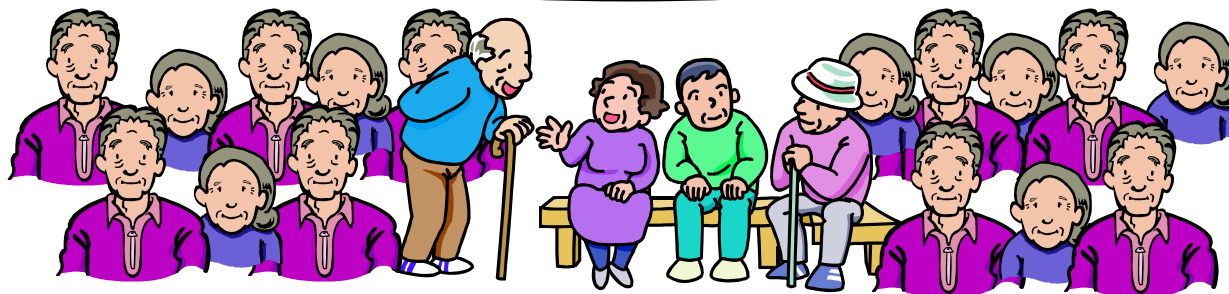
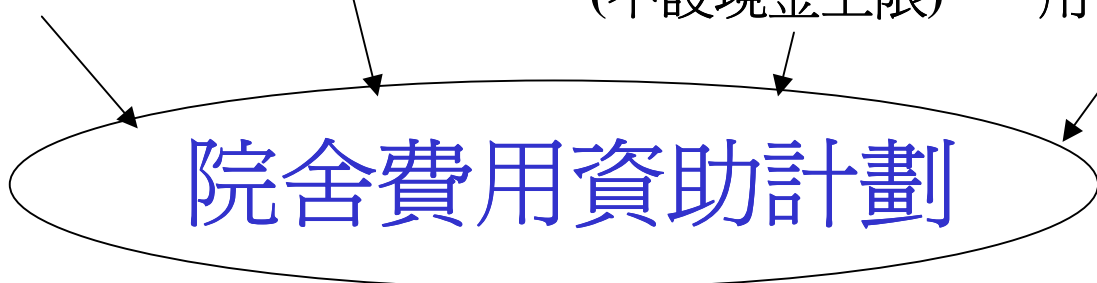
買位計劃的開支**4.7億元**



住院綜援長者的開支**21.4億元**  
(不設現金上限)

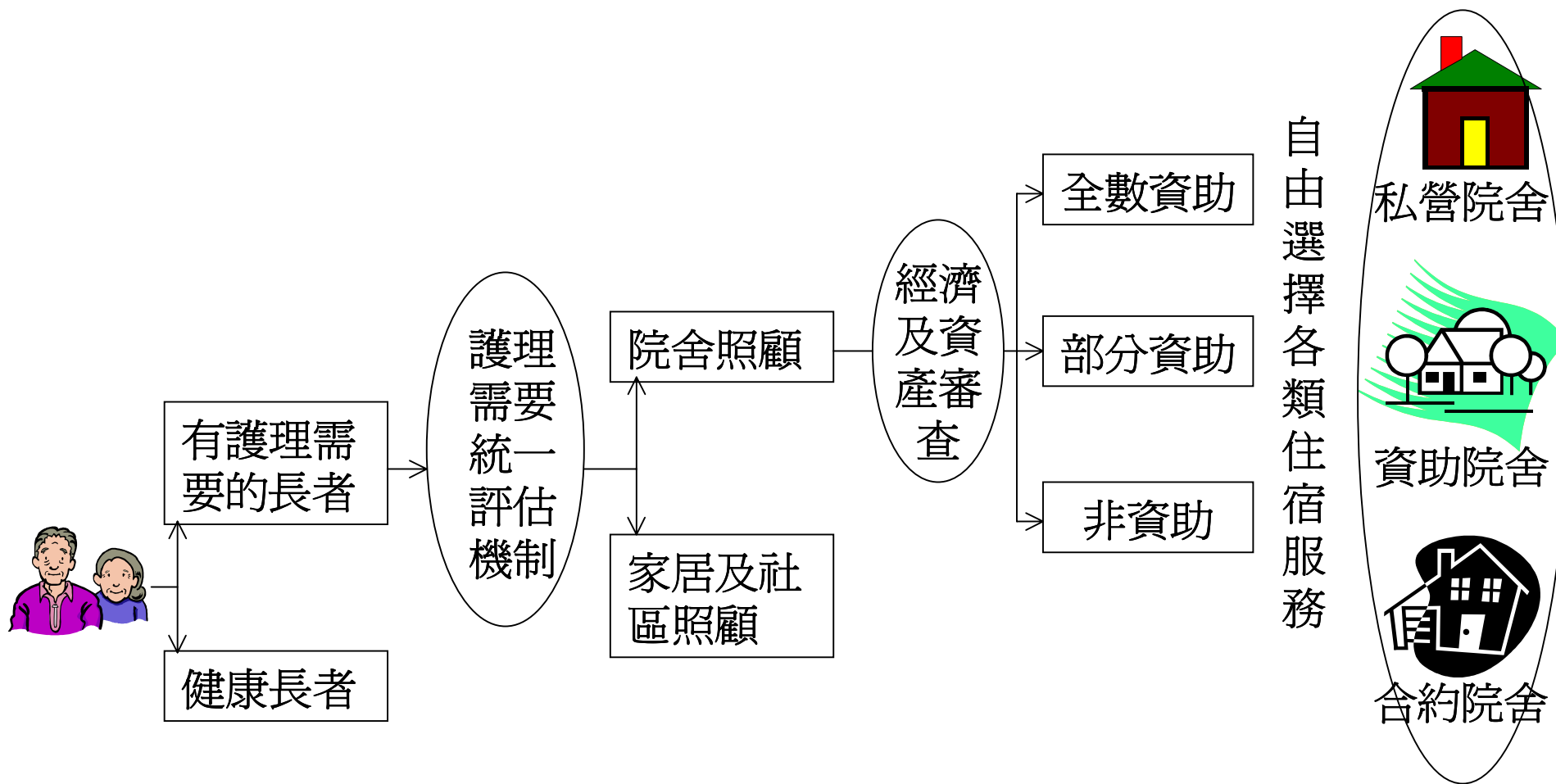


編配安老院舍的行政費用**?**



「錢跟老人走」

# 院舍費用資助計劃的運作概念





# 院舍費用資助計劃的優點

- 代用券形式直接資助有護理和經濟需要的長者，實行「錢跟老人走」，長者有更大選擇空間
- 代用券形式在私營市場購買服務，省卻輪候制度，長者可以更快得到所需服務
- 避免浪費：用時才付和消除輪候制度引致的浪費
- 運用市場力量，帶動競爭，增加成本效益和提高服務質素
- 成本控制較易，加上良性競爭，價格較低，更易為長者或家人負擔，減少依賴公共資源和不必要地跌入綜援網內

# 對長者進行經濟狀況調查的困難

- 長者子女的資產和收入是否也須評估？
- 應否把長者擁有但用作自住的物業計算在內？

# 參加院舍費用資助計劃的安老院舍的資格

- 為確保長者獲得符合一定質素的護理服務，應對有意參加院舍費用資助計劃的院舍施加更嚴格的標準
- 試行的評審制度，在改善本港安老院舍服務質素方面將扮演一個有用的角色

## 要考慮的問題

教導長者並提供院舍資格，以幫助長者或其護老者選擇合適的院舍

- 對於缺乏或沒有家人支持的長者，或許須設立某種形式的監護人制度，協助長者在院舍費用資助計劃下行使消費者的權益

# 公平的費用資助額水平

- 因應非政府機構院舍營辦者和私營院舍的營辦者不同的經營環境，將費用資助額定於公平的水平
- 非政府機構營辦的院舍通常無需付出租金，但設於租用的商業樓宇內的私營院舍則須把平均20%至30%的營運成本用於支付租金和有關的開支

# 有關長者共同支付款項的事宜

- 應否讓接受院舍費用資助計劃援助的長者，選擇入住質素較高的院舍或臥室有較多私人空間的地方，而自行補足所需的費用？

# 改善現時資助院舍的資助模式

- 除非把現有的資助院舍也全部納入院舍費用資助計劃之內，否則計劃的運作方式始終會不如理想
- 亦即非政府機構營辦的院舍須在市場上爭取長者入住其院舍，不論該長者是否獲得院舍費用資助，以取代對政府資助的倚賴
- 鑑於目前失業率高企，任何會令非政府機構員工的工作受到影響的措施，均屬敏感及有爭議性，需要非常小心的考慮

## 跟進的工作

- 就計劃的概念爭取共識
- 廣泛諮詢相關的組織及人士，包括安老事務委員會、立法會福利事務委員會、非政府機構、私營安老院、老人團體、區議會等，務求得到最大程度的支持
- 請各委員就有關建議提供寶貴的意見